

中国

1. パフォーマンス分析の総括

総評

これまでに事後評価が実施された中国の30事業は、全体としては非常に良好な成果を上げている。全体的に事業計画の妥当性は十分に高い。ほとんどの事業は当初の目的を達成している。4分の3の事業で何らかの社会経済インパクトが報告されており、いずれもが好ましいものと報告されている。特に、全体の3分の2を占める運輸セクターの事業の多くは重要な産業開発・地域開発インパクトをもたらしたと考えられる。ほとんどの事業は十分な技術力を持つ運営組織のもので適切に運営維持管理されている。

一方、事業の実施効率の問題や財政面の運営に懸念が指摘された事業も散見される。その背景には、改革・開放経済の推進に伴う急激なインフレと、その抑制策として鉄道運賃などが低く抑制されてきたという外部要因がある。

以下に、評価主要5項目別に、評価対象事業のパフォーマンスの評価結果をまとめた。

計画の妥当性

事後評価が実施された30事業については、全般に、計画の妥当性は十分高いと評価できる。目的や計画に重大な問題がある事業はひとつも見られなかった。

対中円借款のほとんどが国家の5ヶ年開発計画において重点プロジェクトを中心に供与されてきたこともあり、30事業のほぼ全ては、政府の開発政策あるいは優先開発課題に対して十分な適合性を持つと評価された。これらの事業の妥当性は、評価時点においても変わっていない。

多くの事業において具体的な事業計画は適切であったが、3割弱の事業については、事前の計画精度の低さや需要予測の不備などが見られ、それが実施の遅延、事業費の超過や事業効果の低さなどの要因となっている。

約8割の事業で何らかの計画変更があったが、その多くは妥当なものであった。ただし、経済性が再

検討されない、計画変更時のJBICへの連絡不徹底など、計画変更の検討過程が必ずしも適切でなかったと考えられる例が散見された。

実施効率性

3分の2の事業は、施設の完成度、工期や事業費などからみて、十分効率的に実施されたと考えられる。事業実施体制に関する評価は概して高く、ほぼ4分の3の事業について、実施体制が十分に良かったと評価された。工程管理や技術面の能力不足は報告されておらず、工期の短縮や内貨予算の迅速な調達など、優れたパフォーマンスを見せた実施機関も見られる。

しかし、様々な理由で効率が低くなった事業もある。ほとんどの事業は評価時までには計画どおりのアウトプットが完成しているが、一部には、実施計画の不備や内貨資金の不足などにより、審査時に計画されていた施設の一部が完成しないまま貸付完了期限を迎えた事業がある。完成が計画より1年以上遅れた事業、事業費が10%以上超過した事業はそれぞれ全体の4割を占める。道路や橋梁の施工時の品質管理に問題があったと考えられる例も指摘されている。

実施の効率性が低下した最も大きな要因は内貨費用の増大である。内貨費用が増大した理由としては、1980年代後半から1990年代前半にかけての予想以上に急激なインフレの進行、スコープ追加あるいは計画精度の低さに起因する工事量の増大などが挙げられる。内貨予算の確保に手間取った場合、その間にさらにインフレが進み費用が増大するという悪循環を招いた事業もある。

効果

全事業の9割が事業目的を達成したと判断できる。全般的に、事後評価が行われた30の対中国円借款事業は十分な効果をあげているといえる。また、4事業において新技術を導入するための技術支援が効果的に行われている。

過半数の事業では施設が十分に利用、活用されており、残りの事業もほとんどは利用率が年々増加す

る傾向にある。ただ、鉄道・港湾事業の3分の1は、鉄道・港湾の主な貨物として想定された石炭や港湾における木材・穀物の取扱量が予想ほど伸びなかったことなどにより、貨物取扱量の実績が計画を下回っているほか、橋梁事業の半数は周辺道路の整備が遅れたことにより交通量が計画を下回っているなど、運輸セクターに利用率の低い事業が目立つ。

全体の7割の事業においてIRR（FIRR、EIRR、あるいはその両方）の再計算が行われたが、その平均値は、FIRRが6.6%、EIRRが14.3%であった。FIRRの実績値が計画値と大きく乖離したものはいくつか見られ、実績値が計画値の3割未満のパーセンテージ・ポイントであったものが全体の2割弱であった。鉄道運賃や港湾荷役料などが政策的に低く抑えられていることがその原因のひとつとなっているほか、事業費が増大したこと、工期が遅延したこと、維持管理費が増大したこと、運用実績が計画を下回ったことなどが影響している。なお、EIRRの実績値が計画値の3割未満のパーセンテージ・ポイントであったものはなかった。

インパクト

全事業の4分の3について何らかの社会経済インパクトが報告されており、いずれもが好ましいものと報告されている。

運輸セクターの事業については、産業開発・地域開発へのインパクトが多く報告されている。石炭輸送力の制約を受けていた産炭地域の開発促進、需要地におけるエネルギー供給不足の緩和、事業周辺地域への産業の立地や市街地面積の増大、産業構造の高度化、雇用創出などが報告された。地方政府のなかには、事業を地域開発の起爆剤と受け止めて各種の開発計画を策定したり、経済開発区を新設したりするなどの積極的な開発活動を行ったところもある。また、いくつかの事業では地域的な観光開発へのインパクトが報告されている。

いくつかの地域では円借款による整備が良好な投資環境を作り出し、外資導入を大きく促進したことが報告された。例えば、武漢市の投資環境は空港を整備した円借款事業などにより大きく改善し、これが呼び水となって世界を代表する外国企業が武漢市に合弁企業を設立した。青島経済開発区では円借款で上下水道が完成した後、ハイテク・輸出加工業が大きな発展を遂げ、国際的な新しい都市に成長した。

環境面では、ほぼ3分の1の事業において環境に関する好ましいインパクトがあったが、あるいは環境への特段のマイナスの影響はなかったと報告されている。複数の上下水道プロジェクトで水域の水質



重慶長江第二大橋建設事業

改善が報告されたほか、都市ガスを整備するプロジェクトでは、家庭用燃料が石炭から都市ガスに替わることによりSO₂などの大気汚染物質が減少するとの試算が行われた。環境への好ましくないインパクトが指摘された事業も散見されるが、その影響はいずれも軽微なものであるか、円借款事業との関連性が必ずしも具体的に検証されていない。

全事業の4割で住民移転や用地取得が行われたことが明記されている。移転住民には新住居、職業、移転費用などが提供されており、ほぼ全ての事業において、特に大きな問題はなかったと考えられる。7,500世帯が移転したダム事業においては、移転を契機に住民の生活水準や生産活動を向上させるという「開発性移民」のコンセプトによる住民移転が実施され、ほぼ満足できる成果があがった。

持続性

中国の円借款事業は、全般的に、運営維持管理の組織体制は適切で、管理能力、技術力は十分高いと言える。全事業の8割以上は、アウトプットの現況（施設の物理的な状態あるいは運用状況）が良好で、維持管理上の問題は少ない。

ただ、過半数の事業で財政面の懸念が報告された。全30事業のおよそ3分の1は、事後評価が行われた時点で事業あるいは運営組織の収支が赤字のため、政府から資金補填を受けていた。特に、上下水道セクター、鉄道セクター、橋梁セクター、ガス事業に赤字経営が目立つ。

例えば上水道事業ではコストの上昇に対応して水道料金が改訂されるが、値上げの幅やタイミング次第では、料金収入が支出の増加をカバーできないことがあるし、政策的要因などにより値上げ幅が小さく抑えられることもある。円借款で整備された11事業中7事業が赤字経営であった。

また鉄道セクターでは、インフレ対策の一環として運賃水準が物価上昇に比べて低く抑えられてきた

ことや国有企業であり経営効率が低かったことなどから、1998年までは全国のほぼ全ての鉄路局が赤字経営に陥っていた。ただし、1999年以降、経営努力によりこの状況は改善されつつある。

ほとんどの事業では今後も継続的なニーズがあると考えられることから、財政面の運営が改善されれば、事業の持続性は相当程度に高められるものと考えられる。

2. 教訓・提言

長期的視点に立った優先分野への継続的な支援

対中円借款は、中国政府が定める5ヵ年計画に対応する形で、重点プロジェクトのインフラ整備を中心に供与されてきた。このため、ほとんどの事業において「計画妥当性」が高く評価されたと同時に、アウトプットの利用率も十分高いか増加傾向を示しており、事業目的の達成度が高く評価されている。なかでも、鉄道・港湾分野を継続的に支援し、改革・開放政策を進める上で重大なボトルネックであった運輸分野の制約緩和に取り組んできたことは、中国の経済開発に大きく貢献したと考えられる。経済の発展にともない優先分野は変わりうるが、今後も中国への円借款を継続する場合には、優先分野に的を絞った継続的な支援を行うことで、十分な効果をあげることができると考えられる。

内貨費用への留意

中国の事業においては、内貨費用の超過が頻繁に起きている。内貨費用が増大する原因には、一時期の急激なインフレのように必ずしも予測できなかったものもあるが、調査・設計の不足や費用見積もりの不備など、本来ならば事前に把握できたはずのものもある。外貨貸付のみの円借款では、内貨手当ての不足は事業の実施に大きな影響があることから、審査時には内貨費用の見積もりが適切かどうか、細心の注意を払って検討する必要がある。それでも内貨費用が増大するリスクが避けられないような場合は、超過分の内貨をどのように調達するかについても確認しておくことが重要である。



秦皇島港拡充事業